Más allá de la tierra:

# El caso Las Mercedes




Cartillas de casos en defensa del Derecho a la Alimentación en Ecuador

**Autor:**
Natalia Landívar García
Milton Yulán

**Revisión:**
Raquel Silva
Angélica Castañeda
Mónica Vera

**Edición:**
5tadimensión
www.5tadimension.com
info@5tadimension.com

**Fotos:**
Archivos FIAN Ecuador

**Con el apoyo financiero de:**
Pan para Todos
Misereor
Forum Syd
ICCO

Quito, Diciembre 2013



# Índice


NIKE

# 1.

## Contexto del caso Las Mercedes

En octubre de 2009, el Gobierno Nacional lanzó oficialmente el llamado Plan Tierras.[1] El objetivo de dicha política pública era la intervención de aproximadamente 2,5 millones de has. de tierra en 4 años[2] para alcanzar una estructura de tenencia de la tierra más equitativa.

Hoy, la región de la costa ecuatoriana presenta los niveles más altos de concentración de la tierra, especialmente a nivel cantonal. Solamente en el cantón Guayaquil, 64 Unidades de Producción Agraria (UPAs) concentran casi el 50% del total de la tierra, a pesar que solo representan alrededor del 3% del total de las UPAs (Cepeda y Maldonado, 2010). Además, las provincias que registran un alto grado de prevalencia de la gran pro-

1 El nombre completo es "Plan de Fomento del Acceso de Tierra a los Productores Familiares en el Ecuador; y está bajo responsabilidad de Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (SSTRA), institución adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP).

2 Según los datos difundidos durante los primeros meses de su implementación, a través de una presentación Power Point del Ministerio de Ministerio de Agricultura, Acuacultura y Pesca (MAGAP) de noviembre del año 2009, se calculaba distribuir 69 mil has. de tierra estatal, 2,3 millones has. de tierra privada, y aproximadamente 28 mil de tierras expropiables y revertibles de la provincia de Santa Elena.



piedad son fundamentalmente zonas de asentamiento de la agroindustria nacional, dinámicamente articuladas a los mercados de agro-exportación: las provincias de Guayas, Los Ríos y El Oro están ligadas a la producción de banano; Esmeraldas, a la palma africana; Guayas, a la caña de azúcar; y Santa Elena, a cultivos varios de encadenamiento agroindustrial. Por lo tanto, la decisión de ejecutar el Plan Tierras se inscribía como una medida de avanzada y necesaria.

Entre los diferentes componentes del Plan Tierras se incluye la distribución de 20 mil has. de tierra estatal. Esta decisión provocó algarabía, euforia y grandes expectativas de acceder a tierras (Yulán, 2011), especialmente a aquellas que durante los años noventa fueron utilizadas para la expeculación financiera, responsable, en gran parte, de la crisis bancaria vivida en Ecuador a principios del nuevo siglo.

### Cuadro 1: Tierra Estatal y Crisis Bancaria

La Ley de Desarrollo Agrario (LDA)[3] y la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero (LGISF)[4], ambas promulgadas en 1994, configuraron el marco ideal para que ciertos banqueros y sus grupos de poder vinculados crearan empresas y fideicomisos ficticios, sobrevaloren e hipotequen sus propiedades, y se concedan millonarios créditos. La entrega de fondos públicos a los bancos, con el argumento de impedir su quiebra, significó un verdadero saqueo por parte del grupo de banqueros corruptos, apoyados por los gobernantes de turno y ciertos funcionarios enquistados en las instituciones públicas (Salgado, 2004: 23). Muchas asociaciones de campesinos/as en varias provincias de la costa estaban en posesión de esta tierra abandonada por los banqueros, y acudieron al antiguo Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) y al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP) para solicitar su legalización mediante el procedimiento de expropiación. Sin embargo, la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), constituida en el año de 1998 para recuperar el dinero de los depositantes, reclamó la propiedad de aquellos predios hipotecados en la banca en saneamiento o liquidación, y emprendió una verdadera persecución administrativa y judicial contra campesinos/as posesionarios/as, a través de varias instituciones del Estado y organismos de control (Landivar y Yulán, 2011: 39). De esta manera, la AGD fue hecha a la medida de quienes quebraron la banca para que protegiera sus intereses, garantice impunidad y ocultamiento de sus bienes, entre ellos centenares de predios rústicos, la mayoría ubicados en el litoral ecuatoriano.[5]

La incautación de los bienes de propiedad de Filanbanco S.A, del grupo económico Isaías, se realizó en julio de 2008; es decir, 10 años luego de la quiebra de dicho banco. En total, la AGD incautó 95 empresas de este grupo económico, entre ellas, la hacienda Las Mercedes.[6]

---

3 Esta ley fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 315 del 16 de abril de 2004.

4 Esta ley fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 439 de 12 de mayo de 1994, y derogó la Ley General de Bancos que regía desde 1974.

5 Carta Abierta al Presidente de la República remitida por Tierra y Vida con fecha 24 de noviembre de 2010, publicada en diario La Hora, lunes 29 de noviembre de 2010, página A12.

6 Pronunciamiento oficial de la Presidencia de la República del 8 de Julio de 2008.

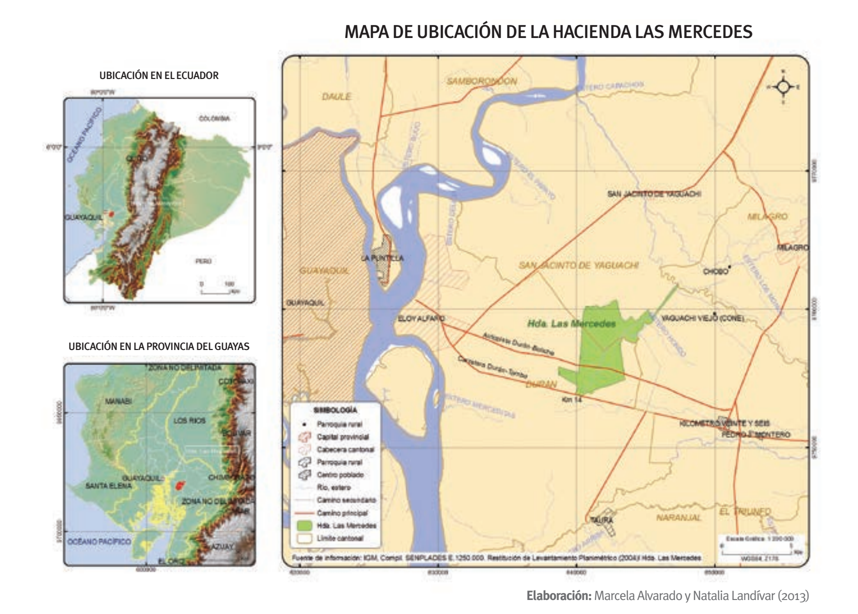


# 2.

## Ubicación geográfica

La antigua hacienda Las Mercedes se encuentra ubicada en la parroquia Cone del cantón Yaguachi y parte del cantón Durán en la provincia del Guayas. Esta hacienda abarca 2.3147 hectáreas, la cual, para efectos de garantizar créditos vinculados, fue dividida en 372 hectáreas de la empresa Jugom, 161 hectáreas de Las Mercedes AGM, 1.088 hectáreas de Lamiper y 526 hectáreas de Mariva.

### Mapa 1: Ubicación geográfica de Las Mercedes




**Elaboración:** Marcela Alvarado y Natalia Landívar (2013)


GRUPO #2

# 3.

# La lucha por la tierra de las asociaciones posesionarias en Las Mercedes

Muchas de las familias de pequeños productores y ganaderos, que hoy conforman las asociaciones en posesión de Las Mercedes, fueron arrendatarias en esta antigua hacienda, mientras que otras ingresaron en el predio a raíz de la incautación al grupo Isaías. Actualmente, existen nueve asociaciones de pequeños agricultores y ganaderos en la antigua hacienda. Desde su incautación, la hacienda ha sido escenario de graves conflictos alrededor de la tenencia de este predio. Esta situación se dio, en parte, por la presencia de militares designados por la AGD para administrar inicialmente el predio, quienes arrendaron las tierras a personas ajenas al sitio y desconocieron, de esta manera, el derecho a la posesión que ya mantenían varias asociaciones. En diversas ocasiones, los militares amenazaron con el desalojo, y acosaron a las asociaciones, por ejemplo, al impedir sistemáticamente la entrada en el predio y a sus actividades agropecuarias. Incluso, descono-

cieron las garantías de posesión que fueron entregadas desde el año 2008 a la asociación de Ganaderos Félix Mora León en los predios Mariva y Lamiper, quienes han realizado cultivos de arroz y pastoreo de ganado vacuno y caballar.[7]

Otro aspecto que debe ser considerado para entender las causas de la grave conflictividad en torno a Las Mercedes, está definido por el carácter demagogo del anuncio y manejo del Plan Tierras en el año 2009. De hecho, se ha evidenciado la falta de información veraz sobre la cantidad de tierra efectivamente disponible para la distribución de tierra incautada, y las presiones desde ciertos funcionarios públicos para favorecer a grupos determinados ajenos a los legítimos procesos de posesión, aparentemente como favores políticos. Todo esto generó falsas expectativas, incluso en personas tradicionalmente vinculadas con la especulación de tierras (Landívar y Yulán, 2011: 33-34). Efectivamente, luego del anuncio del Plan Tierras en octubre de 2009, las asociaciones posesionarias de Las Mercedes denunciaron la presencia de grupos invasores que, al mando de conocidos traficantes de tierra de la ciudad de Guayaquil, intentaron desalojarlos reiteradamente.[8] Aproximadamente, veinte agrupaciones han pugnado por acceder a este predio desde su incautación; dos de estas agrupaciones mantienen invadido parte del predio.

Uno de los acontecimientos más violentos en Las Mercedes se dio a principios de enero de 2010, cuando campesinos/as posesionarios/as, que realizaban sus labores agrícolas, fueron

7 Oficio enviado al Director Ejecutivo del INDA, Galo Aldás Macías por las Asociaciones Félix Mora León, Victoria de Las Mercedes, ATARA y Nueva Revolución Agraria el 21 de octubre de 2009.

8 Según la Unión Tierra y Vida, existían aproximadamente 19 asociaciones que pugnan por acceder al predio, de las cuales solamente las asociaciones de Ganaderos "Félix Mora León", "Victoria de Las Mercedes" y Atara explotan el predio en actividades agropecuarias desde hace varios años.



asediados y agredidos tanto física como psicológicamente por un grupo de invasores. Este acontecimiento dejó gravemente heridos a dos socios, quienes fueron trasladados de urgencia a un hospital de la ciudad de Guayaquil. La policía, en contubernio con el grupo invasor, en vez de evitar más agresiones contra los socios, procedió a detener a varios de los agricultores.[9] En agosto de ese mismo año, en una carta dirigida al Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa, las asociaciones denunciaron la escalada y sistemática ola de invasión que estaban sufriendo las asociaciones por traficantes de tierras[10], hecho que se dio con el aval de la fuerza militar, la cual permitió el ingreso de personas ajenas a los predios.[11]

9 Carta dirigida por FIAN Ecuador al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, INDA, Defensoría Pública Penal y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos exigiendo que se presten atención jurídica y médica gratuita y efectiva y se ordene la expulsión de los grupos invasores.

10 Carta dirigida al Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa por la CEDOCUT el día 25 de agosto de 2010.

11 Estos testimonios fueron recogidos en el informe de la misión que verificó las consecuencias del anuncio del Plan Tierras y violaciones a los derechos de los campesinos y campesinas en haciendas y predios en las provincias de Guayas y los Ríos realizada por FIAN Ecuador, Unión Tierra y Vida y Relator del Derechos Humanos, Tierra y Alimentación del Brasil.



El retraso en la transferencia de los predios a favor de los agricultores no solo generó una situación de inseguridad y violencia en los predios, sino que permitió al Fideicomiso AGD-CFN-No Más Impunidad abrir a subasta y rematar los inmuebles incautados, todo lo cual abría la posibilidad para que los grupos económicos recuperasen sus antiguas propiedades. Frente a esto, en diciembre de 2010, las asociaciones solicitaron al presidente del Banco Central la activación del artículo 48 de la Ley de Desarrollo Agrario que permite, en principio, transferir de manera inmediata las tierras al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP), y, en consecuencia, a la Subsecretaría de Tierra y Reforma Agraria (SSTRA).[12] Con la desaparición de la AGD en el año 2009, estos predios habían pasado a manos del Ministerio de Finanzas, sin embargo, en lugar de que

12 Oficio enviado por Unión Tierra y Vida al Presidente del Banco Central, Diego Borja, el 6 de diciembre de 2010.

los transfieran inmediatamente al MAGAP aplicando el mencionado artículo 48, los predios pasaron a la Unidad de Gestión y Ejecución de Derecho Público (UGEDP) del Fideicomiso AGD-CFN-No Más Impunidad a través del Código Orgánico de Planificación y Finanzas de octubre de 2010.[13] Esto terminó retrasando aún más la transferencia a favor de las asociaciones posesionarias, y no fue sino a más de tres años del lanzamiento del Plan Tierras cuando se vendió dos de los predios de esta antigua hacienda.

Entonces, en marzo de 2012 se vendió el predio de propiedad de la Compañía Jugom S.A. a favor de las Asociaciones Victoria de las Mercedes, Emanuel y Lcdo. Rafael Brito Mendoza, y el predio Las Mercedes AGM a favor la Asociación ATARA.[14] Las mencionadas asociaciones firmaron escrituras con el representante legal de las respectivas compañías, Jugom y Las Mercedes AGM, y el Gerente General del Banco Nacional de Fomento (BNF), con lo cual el MAGAP se constituía en acreedor de las hipotecas. La Escritura estableció que el valor de la hacienda sería pagado en las cantidades que correspondan a cada asociación, a través de Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs) según los porcentajes: 50% al momento de la suscripción de la presente escritura pública; y, otro 50% mediante transferencia bancaria por parte de las asociaciones a la vendedora en base a una línea de crédito previamente aprobada y concedida por el Banco Nacional de Fomento (BNF) en un plazo no mayor a 15 días, contados a partir de la suscripción de la escritura.[15]

---

13 De acuerdo a la Disposición Transitoria Décima del Código Orgánico de Planificación y Finanzas, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial Nro. 306 del 22 de octubre de 2010.

14 Sin embargo, la historia de dominio de las escrituras se refiere a 372 has.

15 Cláusula Quinta sobre Precio y Forma de Pago Escritura de Compra-Venta e Hipoteca Abierta.

**Cuadro 2: Mercado de Tierra y Certificado de Pasivos Garantizados**

Los Certificados de Pasivos Garantizados (CPGs) fueron emitidos por la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) durante el gobierno de Jamil Mahuad. Estos fueron entregados a los depositantes como promesa de pago: una vez que la AGD recuperaba las deudas de los bancos en saneamiento, se devolvía a los depositantes su dinero. La Corporación Financiera Nacional (CFN) fue obligada a recibir CPGs al 100% de su valor nominal en pago de deudas por créditos que esta institución había concedido. Dada la incapacidad de la AGD para recuperar el dinero de los grandes deudores, los CPGs continuaron en poder de la CFN, la cual confrontaba una crisis de liquidez. Mientras que en el gobierno de Gustavo se obligó al Ministerio de Finanzas a hacerse cargo de esta deuda, en el gobierno de Rafael Correa se propuso que estos certificados, que se encontraban tanto en la CFN como en el Ministerio de Finanzas, se utilicen como medio de pago para adquirir los bienes de la AGD.[16] Así, estas instituciones realizaron subastas que permitía la compra de los bienes incautados a través del 100% del valor nominal de los certificados, con un plan de financiamiento de 15 años y una tasa de interés del 5%. Los CPGs fueron luego entregados al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP) con el fin de financiar la compra de predios rústicos en manos del Fideicomiso AGD-CFN-No Más Impunidad. Por medio del Banco Nacional de Fomento (BNF), el MAGAP vendió CPGs a favor de las asociaciones para la compra de tierra bajo las mismas condiciones de cualquier otro bien incautado. El valor total de los predios vendidos en la hacienda Las Mercedes fue asumido en un 100% por medio de CPGs: 50% son CPGs en figura de subsidio y el otro 50% son CPGs vendidos a las asociaciones. Con la firma del contrato, el 100% del valor del predio le fue entregado inmediatamente al Fideicomiso. La deuda de las asociaciones de la hacienda Las Mercedes debe ser pagada al BNF donde se mantiene una cuenta a nombre del MAGAP.

El proceso de elaboración y suscripción de las escrituras fue tan apurado que las asociaciones no pudieron revisar y analizar las escrituras con detenimiento, e incluso no contaron con

16 El Comercio, Los Certificados se utilizarán para comprar bienes de la AGD, Agosto 18 de 2009. En http://www.elcomercio.com/noticias/certificados-utilizaran-comprar-bienes-AGD_0_100190096.html, visitado en Enero 28 de 2014.

copias de las mismas inmediatamente luego de su firma. Varios dirigentes de algunas asociaciones han asegurado que se sintieron presionados para firmar los títulos so pena de quedar excluidos como beneficiarios/as (Landivar et al, 2013: 53-67). Pero además, los conflictos no terminaron con la entrega de los títulos de propiedad.

En primer lugar, una parte de las tierras vendidas a las asociaciones continuaban arrendadas y subarrendadas a individuos que habían firmado contratos de uso de la tierra con el Fideicomiso AGD-CFN-No Más Impunidad. El predio correspondiente a la asociación Victoria de Las Mercedes mantenía un contrato de arrendamiento y sus administradores no habían podido terminar esta relación, a pesar de los juicios planteados contra el arrendatario para la desocupación y entrega del predio.[17] Además, estaba (y continúa hasta la fecha) en proceso un juicio de amparo posesorio presentado contra las compañías Jugom S.A. y Lamiper S.A. en el Juzgado de lo civil de Yaguachi por estas tierras. En el predio Las Mercedes AGM, vendido a la asociación ATARA, todavía se encuentra, pese a los reclamos, la asociación "Graneros de Cone", la cual mantenía un contrato de arrendamiento por 35 has. desde agosto de 2009 y un convenio con una misión técnica de Taiwán (Landivar et al, 2013: 63-64). No fue sino hasta el invierno de 2012 cuando la asociación Victoria de Las Mercedes tomó posesión real de las tierras adquiridas; no obstante, hasta la presente fecha, continúa el juicio de amparo posesorio por estas tierras.

En segundo lugar, la titulación de la tierra ha significado un "dolor de cabeza" para las asociaciones. El predio Jugom fue transferido a través de escrituras en copropiedad e hipotecas

17 Oficio enviado por la Asociación Victoria de las Mercedes a la Vice Ministra de Desarrollo Rural, Silvia Vallejo, el 2 de mayo de 2012.

indivisibles a tres asociaciones, sin especificar en la escritura la cantidad de hectáreas, ubicación geográfica y linderos de cada asociación. De la información obtenida de las asociaciones, ninguna de ellas ha recibido crédito productivo hasta la fecha, ya que el BNF no las considera sujeto de crédito mientras subsista un solo título de propiedad a favor de tres asociaciones. Sin embargo, a Atara tampoco se le ha otorgado un crédito, aunque recibió un título de propiedad individual. Esto, sumado a que no se les entregó físicamente una parte de las tierras adquiridas debido a la presencia de terceras personas, hacía imposible el pago al BNF desde septiembre de 2012, tal como se establecía inicialmente, y sin haber consultado a las asociaciones, en la tabla de amortización que preveía pagos semestrales iniciando en el 2013.[18]

Cabe recalcar, que uno de los principios que garantizaba la viabilidad técnica del Plan Tierras tenía que ver precisamente con el acompañamiento integral por medio del apoyo técnico, crédito y apoyo productivo a las asociaciones beneficiarias. Además, el MAGAP estaba comprometido a diseñar y ejecutar un proyecto de desarrollo productivo en conjunto con las asociaciones inmediatamente después de la suscripción de la escritura.[19] Luego de intensas gestiones de parte de las asociaciones en el año 2013, las autoridades responsables aceptaron a finales de ese año iniciar con la partición de la propiedad común y división de la hipoteca a favor de cada una de las asociaciones copropietarias para

18 Mientras que la primera tabla de amortización contenía pagos semestrales en marzo y julio de cada año iniciando en el 2013, en la segunda tabla se logró que el pago se realice anualmente en el mes de julio a partir de 2014. Al parecer, se ha establecido una tercera tabla de amortización que sería anual a partir del mes de marzo de 2015. Esto no considera las propuestas de los campesinos de pagar entre los meses de julio y septiembre de cada año, y no en el mes de marzo cuando todavía no se realiza la cosecha invernal de arroz (mayo/junio).

19 Convenio de Asignación entre el MAGAP y la Asociación Victoria de las Mercedes suscrita el 16 de marzo de 2012.

que cada una de ellas ejerza la propiedad individual del inmueble y cumpla con sus obligaciones crediticias frente al BNF y MAGAP. Sin embargo, esto no se ha concretado hasta la fecha, lo que ha impedido la concesión del crédito productivo a pesar que en julio de 2014 debería pagar la primera letra de la hipoteca, de acuerdo a la segunda tabla de amortización prorogada. Tampoco se ha concretado un apoyo productivo que debía comenzar a brindar el consorcio CESA-FEPP.

Hasta la fecha, todavía no se concreta la venta de los predios Mariva S.A. y Lamiper S.A. donde tiene posesión garantizada la asociación de Ganaderos Félix Mora León, y posesión pública y pacífica la asociación Nueva Revolución, Fe del Campesino y Ex - Trabajadores de La Hacienda, sector que también es reclamado por la asociación Patria Nueva. Estos predios linderan con la vía Durán-Tambo y son atravesados por la autopista Durán-Boliche. Con la demora en la legalización de estos predios, se incrementa la incertidumbre y crecen ambiciones de grupos de citadinos que aparecen con nuevas "asociaciones" invadiendo el predio. Desde el domingo 19 de mayo de 2013 ingresó clandestinamente al predio Lamiper un grupo de personas pertenecientes a una supuesta agrupación llamada "Moradores Del Sur", actualmente en posesión de la asociación Nueva Revolución. Hasta el momento, ya han construido varias covachas, aduciendo ser del movimiento de gobierno y estar autorizados por Plan Tierras de Guayaquil. A pesar de que el coordinador de dicha institución en Guayaquil ha negado esta afirmación, la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria de Guayaquil, donde se denunció esta invasión, ha archivado ilegal e inconstitucionalmente la denuncia y negado el recurso de apelación presentado por los legítimos posesionarios. Con esta medida, este grupo invasor viene destruyendo con maquinaria los cultivos de arroz sembrados por las asociaciones posesionarias a fines de diciembre de 2013.



# 4.

# Obligaciones del Estado Ecuatoriano

El Estado Ecuatoriano es parte de diversos instrumentos internacionales de Derechos Humanos como: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la Convención Americana de Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de otros instrumentos del Sistema Interamericano y Universal de Derechos Humanos.[20] Por lo tanto, el Estado Ecuatoriano tiene obligaciones, estas son las de *respetar, proteger y garantizar* los Derechos Humanos, incluyendo el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada de toda su población. Al respecto, la Constitución del Ecuador garantiza los derechos del Buen Vivir o Sumak Kawsay, que incluye el De-

20 Según la Constitución Ecuatoriana, los tratados internacionales de Derechos Humanos forman parte del ordenamiento jurídico interno, es así que se encuentran al mismo nivel jerárquico que la Constitución.

recho a la Alimentación (Art.13).[21] Así también, la Constitución determina que la Soberanía Alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente (Art. 281).[22]

La adopción del Plan Tierras es, sin duda, un paso adelante para garantizar el Derecho a la Alimentación Adecuada de miles de familias sin tierras, provenientes en su mayoría de la provincia del Guayas, una provincia que hoy en día presenta uno de los mayores niveles de concentración de tierra a nivel cantonal, fenómeno vinculado a la expansión del modelo de producción de monocultivo dirigido a la agro-exportación. De hecho, un aspecto de la obligación asumida por el Estado Ecuatoriano para *garantizar* el Derecho a la Alimentación Adecuada, implica *hacer efectivo o proporcionar* la tierra directamente cuando, en determinadas circunstancias, una persona o grupo de personas no tenga tierra o ésta sea insuficiente para alimentarse y trabajar dignamente. La concreción, aunque lenta, de la adjudicación de antiguas haciendas relacionadas con bancos liquidados y reclamadas por diversas asociaciones posesionarias desde hace varios años, es fundamental para comenzar con un proceso de democratización de la estructura agraria en beneficio de la población más necesitada. Sin embargo, el caso Las Mercedes evidencia que es necesario mucho más que solo transferir la tierra para garantizar el Derecho a la Alimentación Adecuada de las familias de las asociaciones beneficiadas.

---

21 Estos incluyen además el Derecho Humano al agua (Art. 12), a un ambiente sano (Art. 14), a la comunicación e información (Art. 16, a la cultura y ciencia (Art. 21), a la educación (Art.26), al hábitat y vivienda (Art. 30), a la salud (Art. 32), al trabajo y seguridad social (Art. 33), entre otros.

22 Para una explicación más detallada sobre las obligaciones constitucionales del Estado Ecuatoriano relacionadas con el acceso a la tierra ver Landivar et al, 2013.



Como parte de la obligación de garantizar el Derecho a la Alimentación Adecuada el Estado Ecuatoriano debería también facilitar o iniciar acciones para fortalecer el uso de la tierra de personas o comunidades que ya la poseen. Esto lo refuerzan las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques, aprobadas en marzo de 2012 por los Estados miembros, entre ellos Ecuador, del Comité Mundial de Seguridad Alimentaria. Estas llaman a los Estados,[23] tanto a implementar reformas redistributivas de tenencia de tierra que permitan el acceso equitativo a mujeres y hombres, como a proveer todas las medidas de apoyo necesarias para que los/as beneficiarios/as de dichas reformas puedan trabajar la tierra. Por lo tanto, no es suficiente tener tierra, sino que la posibilidad de acceder a otros recursos productivos, como crédito para

23 Si bien estas Directrices no son vinculantes, se trata de un instrumento importante para considerar como marco de referencia para la implementación de políticas públicas sobre tenencia de la tierra, pesca y bosques que estén basadas en Derechos Humanos.

proyectos productivos, sistemas de riego, entre otros, es lo que determina que las personas y comunidades generen las condiciones necesarias para trabajar la tierra de manera sostenible y vivir de ella en dignidad. La falta de apoyo productivo para las asociaciones beneficiadas por el Plan Tierras hasta la fecha ha ocasionado que los asociados cultiven solo en invierno por la falta de infraestructura, sistemas de riego, y limitados créditos informales, lo cual los ha atado a vender su producción a precios por debajo de los referenciales, afectando su capacidad de reinversión y el próximo pago de la hipoteca por la tierra. Esto implica claramente una falta en la obligación del Estado para *realizar* el Derecho Humano a Alimentarse de las asociaciones que compraron predios por medio del Plan Tierra.

La figura de escrituras en copropiedad e hipotecas indivisibles entre varias asociaciones como cuerpo cierto; es decir, sin determinar la superficie, linderos y medidas para cada una, no ha significado la seguridad en la tenencia de la tierra, toda vez que el Banco Nacional de Fomento (BNF) no cuenta con disposiciones preferentes para garantizar la otorgación de créditos a las asociaciones beneficiarias del Plan Tierras con títulos de propiedad colectivos. Cabe recordar que el Estado ha asumido como objetivo estratégico trabajar por la Soberanía Alimentaria (Art. 282) lo que supondría fortalecer la producción de arroz como un producto prioritario de la canasta alimenticia familiar y otorgar políticas preferenciales e impulsar métodos de producción sostenibles. La falta de créditos preferenciales para la promoción de la Soberanía Alimentaria de las familias beneficiarias del Plan Tierra pone en cuestionamiento no solo la capacidad de coordinación interinstitucional entre el MAGAP y el BNF para garantizar la viabilidad del Plan Tierras. Además, las condiciones rígidas para el pago de la hipoteca establecidas

por parte del BNF, institución que actúa únicamente como mandatario del MAGAP para el cobro de la deuda a las asociaciones, restringe la posibilidad de que las familias puedan obtener ingresos suficientes que garanticen una vida digna, el pago de las tierras y la mantención de las tierras compradas, y por lo tanto la realización de su Derecho Humano a Alimentarse.

Asimismo, la garantía de posesión, basada en el derecho a la tenencia individual y colectiva reconocido por la Ley de Desarrollo Agrario,[24] tampoco ha sido un instrumento que garantice la seguridad de la tenencia de la tierra para la Asociación de Ganaderos Félix Mora León. Esta asociación no se ha beneficiado aún del Plan Tierras y es acosada por grupos externos, a pesar de mantenerse en los predios Mariva S.A. y Lamiper S.A. por más de 18 años. Además, tampoco ha recibido acompañamiento de parte del Estado, a pesar de que la otorgación de este instrumento significaba la posibilidad de que la asociación pueda recibir proyectos productivos de abasto, comercialización, crédito, etc. En este sentido, el Estado Ecuatoriano tiene la obligación, no solo de *respetar* el Derecho a la Alimentación, esto es, de no destruir el acceso a la tierra existente que poseen personas o comunidades y que les permite alimentarse; sino de proteger el Derecho a la Alimentación, es decir, de resguardar a las personas o comunidades de ataques o cualquier vulneración a este derecho por parte de terceras personas. El cumplimiento de la obligación de proteger implica además brindar seguridad a la población rural más pobre no solo por medio del reconocimiento administrativo, político y legal de las diversas formas de tenencia, utilización y manejo de la tierra; sino a tra-

24 El artículo 3, numeral f, otorga garantías a los factores que intervienen en la actividad agraria para el pleno ejercicio del derecho a la propiedad individual y colectiva de la tierra; así mismo da garantías a la seguridad en la tenencia individual y colectiva de la tierra.

vés del fortalecimiento de las economías campesinas diversificadas y de pequeña escala, a fin de protegerlas efectivamente ante las presiones que pueden ejercer otros actores sobre sus tierras. En línea con las Directrices Voluntarias (Directriz 7.1), el Estado Ecuatoriano y sus instituciones, en este caso la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, deberían salvaguardar los derechos de posesión de la Asociación de Ganaderos Félix Mora León y evitar la asignación de tierra a otras asociaciones ajenas a este predio. Asimismo, el Estado Ecuatoriano, debería proteger la posesión pública y pacífica de la asociación Nueva Revolución, Fe del Campesino y Ex - Trabajadores de La Hacienda. El evidente incumplimiento implica una falta en la obligación del Estado Ecuatoriano en *respetar y proteger* el Derecho a la Alimentación de esta población.



Finalmente, como parte de sus obligaciones en materia de Derechos Humanos, el Estado Ecuatoriano debe implementar una política de redistribución que incorpore los principios de igualdad y no-discriminación, atención prioritaria a grupos vulnerables, progresividad, transparencia, rendición de cuentas y participación. Se ha reconocido que el principio de Derechos Humanos de la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada se aplica para todas las fases de programas y políticas, así como para la asistencia técnica, destinadas a mejorar la gobernanza de la tenencia. Según las Directrices Voluntarias, los usuarios de la tierra que están siendo objeto de una política pública deberían ser incluidos en un "[...] proceso plenamente participativo... que incluya, entre otras cosas, la formulación y aplicación de políticas y leyes y de decisiones sobre el desarrollo territorial, en función de los papeles de los actores estatales y no estatales [...]"con el fin de garantizar resultados positivos de las políticas públicas (Directriz 4.10). Si bien algunos de estos principios se pueden identificar en los objetivos del Plan Tierras, también es cierto que muchos se han quedado como meras referencias y no se han llevado a la práctica. Efectivamente, ninguna de las asociaciones beneficiarias del Plan Tierras participó de manera concreta en el proceso de venta o adjudicación de tierras que llevaron a la firma de convenios y escrituras. Especialmente, estos grupos no intervinieron como compradores en la fijación del precio de la tierra y las condiciones de pago, plazos e intereses contenidos en las tablas de amortización. La participación ciudadana garantizada como un principio en la Constitución y en marco internacional de Derechos Humanos, así como en el mismo Plan Tierras, resultó la gran ausente.



5.

# Recomendaciones

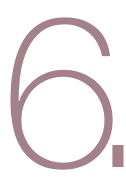
Con el fin de trabajar por la implementación del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada de las familias de las asociaciones en la hacienda Las Mercedes, el Estado Ecuatoriano debería tomar las siguientes medidas:

1. Facilitar urgentemente las condiciones técnicas que permitan a las familias de las asociaciones beneficiadas por el Plan Tierras obtener créditos que fomenten su capacidad de producción hacia los objetivos de la Soberanía Alimentaria y garanticen una vida en dignidad. Las instituciones responsables deben urgentemente concretar la partición de los títulos en copropiedad entre varias asociaciones, con la posibilidad de iniciar la renegociación de las condiciones de pago, incluso los precios comerciales establecidos en las hipotecas; así como solucionar cualquier situación conflictiva que se haya generado en los predios y que ponga en riesgo la integridad física y moral de las asociaciones, así como su capacidad de cumplir con sus obligaciones.

2. Tomar medias para la no repetición de la situación descrita en el predio Jugom y Las Mercedes AGM. Se deberá concretar la venta de los predios Lamiper y Mariva a favor de cada asociación posesionaria, de tal manera que se reconozca y salvaguarde su derecho posesorio. Cada escritura de com-

pra-venta o adjudicación, según el caso, en forma asociativa, deberá contener las hectáreas que se adquiere, incluyendo los linderos, medidas y planos con las respectivas coordenadas geográficas. El inmueble deberá quedar hipotecado a un precio social, tal como es el objetivo del Plan Tierras, a favor de la entidad que otorgue el crédito en garantía del pago de esos valores, y deberá estar debidamente saneado. En este proceso debe estar garantizado el derecho de participación para la fijación del precio de la tierra, plazo, condiciones y forma de pago, entre otros.

3. Realizar una evaluación integral de la implementación del Plan Tierras, una vez finalizada esta política en diciembre de 2013. La evaluación deberá de incluir indicadores de resultado propuestos por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), en relación a todos los elementos que forman parte del Plan Tierra; esto es, tierra estatal, compra de tierras a través del Fondo de Tierras, titulación de territorios indígenas y expropiación en áreas prioritarias. Esta evaluación deberá incluir datos segregados para saber si se alcanzaron a los sectores prioritarios del Plan y una evaluación sobre el rol de las instituciones responsables dentro del Plan Tierras. Por ejemplo, se debe evaluar a la Subsecretaría de Tierra y Reforma Agraria en cuanto a su capacidad para resolver los conflictos de tierra más emblemáticos y trámites de expropiaciones pendientes, tal y como se había propuesto a raíz de su creación. En el proceso de evaluación, la sociedad civil organizada debe contar con el entorno apropiado para ejecutar una evaluación autónoma e independiente, que incluirá indicadores basados en Derechos Humanos de la política de tierra del gobierno ecuatoriano.



# Bibliografía


- Landívar, Natalia y Sergio Sauer (2010). *Informe de la misión de verificación: consecuencias del anuncio del plan tierras y violaciones a los derechos de los campesinos y campesinas en haciendas y predios en las provincias de Guayas y Los Ríos*. Quito: FIAN Ecuador, Unión Tierra y Vida y Relator del Derechos Humanos, Tierra y Alimentación.

- Landívar, Natalia y Milton Yulán (2010). *Monitoreo de Políticas de Redistribución de Tierra Estatal y el Derecho a la Alimentación de Posesionarios*. Quito: FIAN Ecuador y Unión Tierra y Vida.

- Landívar, Natalia, Mario Macías y Milton Yulán (2013). *Monitoreo de Políticas de Tierra y el Derecho a la Alimentación en el Ecuador*. Quito: FIAN Ecuador y Unión Tierra y Vida.

- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (2010). *Plan de Fomento del acceso de tierras a los productores familiares en el Ecuador, Plan Tierras*. Quito.

- Salgado, Wilma (2001). *La casa del jabonero, Argucias para Garantizar la impunidad a Deudores morosos, banqueros corruptos y testaferros*. Quito: Editoral Abya Yala.

- Cepeda, Dario y Paola Maldonado (2010). "Estudios sobre inequidad en la tenencia de la tierra". *Ponencia presentada en el Seminario Internacional Reforma Agraria, tierra y territorios: debates de nueva legislación para la soberanía alimentaria*, Universidad Andina Simón Bolívar, abril 28, Quito.

- Yulán, Milton (2011). "Plan Tierras: de la algarabía al desencanto". *La Línea de Fuego*, 2 de Junio, http://lalineadefuego.info/2011/06/02/plan-tierras-de-la-algarabia-al-desencanto/ (visitada en diciembre 13 de 2013).

Más allá de la tierra:

# El caso Las Mercedes



Con el apoyo de:







